



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2017-2018

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA EN EL SIGLO XIX

THE SPANISH TERRITORIAL ORGANIZATION IN THE 19th CENTURY

RAFAEL RODRÍGUEZ VARA

DIRECTOR/A: MARGARITA SERNA VALLEJO

ÍNDICE

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA EN EL SIGLO XIX

-Resumen.....	4
1.-INTRODUCCIÓN.....	5
2.-LAS DIVISIONES TERRITORIALES EN EL SIGLO XVIII	
-2.1 Intendencias.....	6
-2.2 Generalización de las Intendencias.....	8
-2.3 Reticencias hacia los intendentes.....	8
-2.4 Consolidación de las Intendencias.....	9
-2.5 El acceso al poder de Floridablanca.....	10
-2.6 Las Modificaciones de la división provincial en el reinado de Carlos IV.....	11
3.-LAS PREFECTURAS DE JOSÉ BONAPARTE	
-3.1 La Constitución de Bayona.....	13
-3.2 La división territorial de Llorente.....	13
-3.3 La división de Amorós.....	14
-3.4 El Decreto del 17 de abril de 1810.....	15
4.-LA DIVISIÓN PROVINCIAL DE LAS CORTES DE CÁDIZ	
-4.1 La Constitución de 1812.....	17
-4.2 El Plan de Bauzá.....	18
-4.3 Modificaciones de Lastarria.....	19
5.-LA DIVISIÓN PROVINCIAL DE 1822	
-5.1 La división de Bauzá y Larrazendi 1821.....	20
-5.2 La tramitación del proyecto.....	22
-5.3 Aprobación de la división.....	23
6.-LAS PROPUESTAS DE DIVISIÓN PROVINCIAL EN LA DÉCADA ABSOLUTISTA	
-6.1 La Comisión de 1825.....	24
-6.2 El Proyecto de 1829.....	26

7.-LA DIVISIÓN PROVINCIAL DE 1833

-7.1- El Ministerio de Fomento.....	27
-7.2- Decreto de 30 de Noviembre de 1833.....	28

8.- POSTERIORES PROYECTOS DE MODIFICACIÓN

-8.1 Revisiones iniciales.....	32
-8.2 Proyecto de Fermín Caballero de 1842.....	32
-8.3 Otras modificaciones de Decreto de 1833.....	33

9.-CONCLUSIONES.....

34

10.-BIBLIOGRAFÍA.....

35

RESUMEN

Este trabajo recoge una breve exposición sobre los cambios más significativos en la organización territorial española a lo largo del siglo XIX. Gracias al estudio de Administrativistas, constitucionalistas, historiadores, geógrafos, economistas y políticos de diferentes ideologías se han podido fijar y entender todos estos cambios sufridos en el ámbito territorial.

Al hablar de la organización territorial en este siglo, debemos tener muy presente el concepto de “provincia”. Esta entidad, como comprobaremos en el presente trabajo, tiene una dilatada historia y ha sufrido diferentes modificaciones hasta llegar al concepto de provincia que conocemos actualmente.

SUMMARY

This project gathers a brief exposition about the most significant changes in the Spanish territorial organization throughout the 19th century. Through the survey of Administrativists, constitutionalists, historians, geographers, economists and politicians of different ideologies, all of these changes suffered in the territorial scope have been fixed and understood.

When we talk about the territorial organization in this century, we must keep in mind the concept of "province". This entity, as we will verify in the present project, has a long history and has undergone different modifications until reaching the concept of province that we know nowadays.

1.-INTRODUCCIÓN

Al hablar de la organización territorial en el siglo XIX, debemos tener muy presente el concepto de “provincia”. Esto se debe a que el acontecimiento más importante de este siglo, con respecto a la división territorial, es la distribución del territorio español realizada por Javier de Burgos en 1833. Este proyecto, como analizaremos a lo largo del presente trabajo, dividió el Estado español en 49 provincias, las cuales han permanecido prácticamente intactas al cabo de un siglo y medio.

Para Javier de Burgos, la provincia era el instrumento que permitía implantar una nueva organización territorial de Estado, garantizar la eficacia del Poder Central, y serían las circunscripciones electorales que servirían para seleccionar a los representantes en las Cámaras Legislativas. Esta concepción de provincia ha llegado hasta nuestros días. La actual Constitución de 1978, hace alusión a la provincia en su título VIII sobre la organización territorial del Estado. Establece que nuestro Estado se organiza en municipios, provincias y en Comunidades Autónomas y todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En el artículo 141, se establece que la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y, por otro lado, la administración autónoma de las provincias estará encomendada a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Es importante el precepto que indica que cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica, nosotros en el presente trabajo estudiaremos principalmente todas las modificaciones de esos límites a lo largo del siglo.

Una vez definido con carácter general lo que entendemos por provincia en la actualidad, para llegar a este punto, es importante realizar un estudio sobre la evolución territorial a lo largo de la historia. No fue fácil llegar a esta definición de provincia, costó tiempo y paciencia dividir el territorio español de la manera como lo conocemos hoy en día. La provincia tiene una dilatada historia, ya aparece configurada en la Corona de Castilla cuando nace el Estado Moderno y se extiende a toda la Península en el siglo XVIII. En 1785 se había encargado al conde Floridablanca una especie de ordenación de las provincias existentes, José Bonaparte dividió España en 38 prefecturas en 1810 siguiendo el modelo francés, pero estas no funcionaron debido a que los franceses nunca llegaron a tener el control de todos los reinos, fracasaron después las Cortes de Cádiz de 1812... Todos estos procesos los analizaremos con mayor detalle a continuación.

El objetivo principal de la división de Javier de Burgos era el de uniformar y centralizar el Estado, a fin de facilitar la labor de Gobierno central sobre el conjunto de España. También han existido numerosas críticas a esta división de 1833, pero los años y la experiencia han demostrado la poca solidez de aquellas y la pervivencia de las provincias pese a todas las adversidades.

En este trabajo por tanto analizaremos principalmente los antecedentes de la división de Javier de Burgos, y sus secuelas. En principio existía una laguna histórica sobre esta división que ha llegado hasta la actualidad, puesto que muchos pensaban que Javier de Burgos había comenzado este trabajo desde cero. No obstante, gracias a diversos trabajos surgidos desde el mundo del Derecho y de la Historia como los trabajos de Aurelio Guaita o Calero Amor, hemos podido comprender esta evolución provincial que se produjo hasta lo que conocemos como provincia en la Constitución de 1978.

2.-LAS DIVISIONES TERRITORIALES DEL SIGLO XVIII

Antes de entrar al estudio y valoración de lo sucedido en el siglo XIX, es importante obtener una idea inicial de la situación en la que se encontraba España a nivel de distribución territorial.

Este siglo se caracteriza inicialmente por las tendencias centralizadoras de la nueva dinastía Borbón junto con las necesidades de la Guerra de Sucesión que demandaban una organización profunda de la administración española, no solo en la cúspide del Estado sino en los niveles intermedios de carácter provincial. La solución creyó encontrarse en la figura del Intendente, un alto funcionario, de nombramiento real, con capacidad decisoria en su jurisdicción territorial y sujeto a un órgano superior de gobierno.

2.1-Intendencias

Al hablar de la organización territorial en el siglo XVIII, debemos partir de la base de que el sistema de ordenación del territorio de los Austrias se revelaba como demasiado complejo y poco eficaz para un Estado moderno de este siglo. La España borbónica tendría que hacer frente a este desafío de la organización territorial.

En 1701, tras la muerte sin descendencia de Carlos II, Felipe V, accedió al trono y con su llegada se desató la llamada “Guerra de Sucesión”. En esta guerra la Corona de Castilla y Navarra se mantuvieron fieles al candidato borbónico (Felipe V), mientras que la Corona de Aragón prestó su apoyo al candidato austriaco (Carlos VI). Los borbones salieron victoriosos tras 12 años de conflicto, eran más centralistas que los Austrias y trataron de hacer de su monarquía un Estado absolutista, para ello, como veremos a continuación, necesitaban una ordenación del territorio más racional, basándose en la francesa.

En primer lugar era necesario terminar con las diferentes legislaciones y peculiaridades de cada reino, y esa labor se llevó a cabo por medio de los Decretos de Nueva Planta, que se aplicaron a la Corona de Aragón y en general a los territorios en contra de Felipe V en la guerra de sucesión. Mediante los Decretos de Nueva Planta, aprobados por Felipe V entre 1707 y 1716, se va a realizar una centralización política, económica y administrativa que permitirá establecer una administración territorial similar en toda la península¹.

¹ GARCÍA MARIN, J.M, *La reconstrucción de la Administración territorial y local*. Alcalá de Henares. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, pp. 10 y ss.

Se producirá entonces la modernización de la administración territorial y para ello se utilizará la figura del intendente. Los superintendentes primero y los intendentes después, serían los agentes civiles destinados en las provincias, con los que contaría Felipe V, dotados de alta cualificación, con capacidad decisoria, que responden directamente ante el monarca y son el instrumento adecuado para impulsar la modernización de la Administración periférica del Estado. Éstos tenían que ejercer funciones de supervisión y control en el territorio de su demarcación sobre justicia, policía, finanzas y ejército.

Aunque desde 1702 surgen ciertos proyectos de reforma territorial, de reorganización de la administración, hasta diciembre de 1711 no serían nombrados los intendentes para la mayoría de las provincias:

-En el territorio de la Corona de Castilla, el 1 de Diciembre de 1711, fueron nombrados los superintendentes de León, Salamanca y Extremadura, estas son provincias situadas en la frontera con Portugal, zona que en la Guerra de Sucesión tenía gran interés militar. Posteriormente se nombrarían intendentes en La Coruña, Sevilla y Murcia. Como veremos a continuación, se aprobaría después un Decreto por el que únicamente se mantendrían los intendentes de guerra, eliminando los provinciales.

-En Aragón en cambio, se siguieron nombrando intendentes para provincias como Barcelona, Zaragoza y Valencia hasta 1718. Los intendentes en la Corona de Aragón tenían competencias más amplias que los de Castilla, como la recaudación de los ingresos públicos, la realización de obras públicas, el impulso de otras actividades de fomento, el control de las autoridades civiles de su demarcación.

Volviendo a mencionar los Decretos de nueva Planta de Felipe V, estos fueron de gran interés y tuvieron una gran influencia en los superintendentes de la Corona de Aragón. Con su aplicación, fueron sustituidas las instituciones tradicionales propias de los reinos de esa Corona por otras similares a las que existían en la Corona de Castilla, quiere decir que el territorio de esas intendencias de la Corona de Aragón fue dividido en corregimientos por los Decretos de Nueva Planta. Se trasplantó la figura del corregidor a la Corona de Aragón, que era uno de los oficios castellanos más característicos².

El corregidor había surgido en el siglo XIV como delegado del rey en los grandes municipios, se extendieron hacia nuevos núcleos, hasta quedar establecidos en el reinado de los Reyes Católicos, en un régimen jurídico y administrativo generalizado a todas las demarcaciones, como autoridades de nombramiento real cabeza del gobierno y la administración de los grandes municipios. Como veremos, se mantuvo hasta el final, siglo XIX, no obstante experimentó a lo largo de su evolución variaciones y ampliaciones de su competencia.

Los intendentes de provincia y ejército, en 1719, y los intendentes corregidores de la ordenanza de 1748 abarcarían la competencia administrativa, el ejercicio de la jurisdicción, el seguimiento y mejora de la recaudación fiscal y la intervención en la aportación de hombres y medios materiales al Ejército y la Armada.

² ESCUDERO LÓPEZ, J. A. *Génesis territorial de España, Los Decretos de Nueva Planta en Aragón*. Zaragoza, 2007, pp. 41-90.

2.2-La generalización de las Intendencias

En 1718, por medio de la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos del 4 de julio de 1718, se extendió la figura del intendente a todos los territorios de España. La ordenanza supuso la introducción de intendentes donde hasta entonces y desde hacía varios siglos, eran gobernados por Corregidores. La figura de corregidor no se extingue, puesto que se nombran intendentes de provincia, y en las restantes poblaciones se mantiene la autoridad del Corregidor. No obstante, la oposición más firme a la figura de los intendentes se dedujo de la duplicidad Corregidor-Intendente³.

En la orden mencionada figuraron veintiuna intendencias, 16 de las cuales corresponden a la Corona de Castilla y cinco a la Corona de Aragón: Reino de Navarra y provincia de Guipúzua (capital pamplona), Sevilla, Córdoba-Jaén (capital córdoba), Salamanca-Toro-Zamora (capital salamanca), Valladolid-Palencia (capital Valladolid), Segovia-Ávila (capital Ávila), Galicia, León-Asturias (capital León), Burgos-Álava-Vizcaya (capital Burgos), Guadalajara-Cuenca-Soria (capital Guadalajara), La Mancha (Ciudad Real), Extremadura (Mérida), Islas Canarias, Granada, Toledo, Madrid, Valencia-Murcia (capital Valencia), Cataluña (Barcelona), Aragón (capital Zaragoza), Baleares (Palma de Mallorca) y Cállez.

Cállez es como se conocía en España a Cerdeña, esta isla fue reconquistada por los ejércitos de Felipe V en 1717 y dependió de España hasta el año 1720.

Otro punto importante a destacar fue que, mediante la Orden de 26 de julio de 1718, se fijaban los salarios de los intendentes, donde se podía comprobar que el intendente de Cataluña percibía una retribución superior a la de los demás debido a la importancia asignada a las diferentes funciones que tenía atribuidas el cargo en ese territorio. Entre ellas las de carácter fiscal, que le permitieron controlar la recaudación de todos los ingresos públicos.

La Real Ordenanza de 1718 fue decisiva para lograr la consolidación de los intendentes. Por primera vez aparecían incluidas en un mismo texto (se componía de 143 artículos) todas sus competencias relativas a los ejércitos, hacienda, justicia y policía. Esta nueva regulación configuraba al intendente como la primera autoridad civil de su demarcación territorial, atribuyéndole amplios poderes. Estaba obligado a residir en la capital y debía asumir el cargo y las funciones del corregidor de esa ciudad.

2.3-Reticencias hacia los Intendentes

Como es lógico, se produjeron reticencias hacia la figura del Intendente, el principal conflicto se dedujo de la duplicidad Corregidor-Intendente, al producirse un evidente descenso del protagonismo e importancia del primero. Por tanto, las relevantes atribuciones a los intendentes, generó recelos en las autoridades que debían someterse a ellos dando lugar a situaciones conflictivas (audiencias y corregidores). Por ejemplo, en Las Isla Canarias hubo un motín contra el intendente, que fue asesinado en 1720⁴.

³ ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*. Madrid, 2003, Instituto Nacional de la Administración pública, pp. 210 y 211.

⁴ PERAZA DE AYALA, J. *La Intendencia de Canarias*. Anuario de Historia del Derecho Español, N°40, 1970, pp. 565-580.

El Consejo de Castilla se manifestó contrario a la acción de los Intendentes y mediante un Real Decreto en febrero de 1721, quedaron suprimidas las intendencias correspondientes a las provincias donde no había tropas y las competencias de los intendentes habían quedado ya muy reducidas. La tenaz oposición del Consejo de Castilla dio sus frutos, y un Real Decreto de 13 de junio de 1724, dispuso que se mantuviesen únicamente las Intendencias de Guerra, por lo que las intendencias de provincias donde no había tropas quedaron extinguidas, indicando que pasaban a convertirse en superintendencias agregadas a los corregimientos.

Los intendentes de Guerra tenían su sede en Barcelona, Zaragoza, Valencia, Sevilla, Badajoz, Salamanca, La Coruña y Palma de Mallorca.

2.4-La consolidación de los intendentes

En 1746 Fernando VI comienza su reinado y decidió acoger favorablemente una propuesta de Casimiro de Uztáriz, Secretario de los Consejos de Estado y Guerra, sobre los intendentes, el cual valoraba positivamente la Ordenanza de 1718 y criticaba la tendencia del Consejo de Castilla. Uztáriz entendía que la actuación de los intendentes era beneficiosa para el Consejo de Castilla, por ello, se consideró oportuno actualizar el texto de 1718 y se elaboró una Ordenanza para el restablecimiento e instrucción de intendentes de Provincia y Ejércitos, aprobada por el Rey el 13 de Octubre de 1749.

El texto de la nueva Ordenanza sobre los Intendentes es más amplio que el de 1718, se divide en 146 artículos y aparece mejor sistematizado y con mayor calidad técnica. Pretendió delimitar con precisión las competencias de los Intendentes para evitar los conflictos suscitados anteriormente con las autoridades judiciales y corregidores, pero no lo consiguió. Surgieron diversos conflictos al igual que en 1718. Se les atribuirían competencia en justicia, policía, hacienda y guerra. En la Instrucción de 1749 se diferenciaban dos clases de intendentes, los de Provincia y los de Ejército.

-Las Intendencias de Ejército eran ocho, las mismas que había durante el reinado de Felipe V: Barcelona, Zaragoza, Valencia, Sevilla, Badajoz, Salamanca, La Coruña y Palma de Mallorca.

-Por su parte, las Intendencias de Provincia eran dieciocho: Burgos, Córdoba, granada, León, Toledo, Valladolid, Madrid, Cuenca, Jaén, La Mancha, Murcia, Salamanca, Segovia, Ávila, Guadalajara, Palencia, Soria y Toro. Por tanto eran 26 Intendencias en total, en 1718 eran 16.

Como medida para evitar los conflictos que pudieran surgir, mediante una Real Cédula de 13 de noviembre de 1766, Carlos III ordenó separar los corregimientos de las intendencias, indicando que los corregidores ejercerían las funciones de Justicia y Policía, asignadas a los Intendente en la Ordenanza de 1749, mientras que a los intendentes les corresponderían las atribuciones de Hacienda y Guerra. El título de la Cédula es: Separación de los Corregimientos e Intendencias, para que no se embarque ni confunda la administración de justicia⁵.

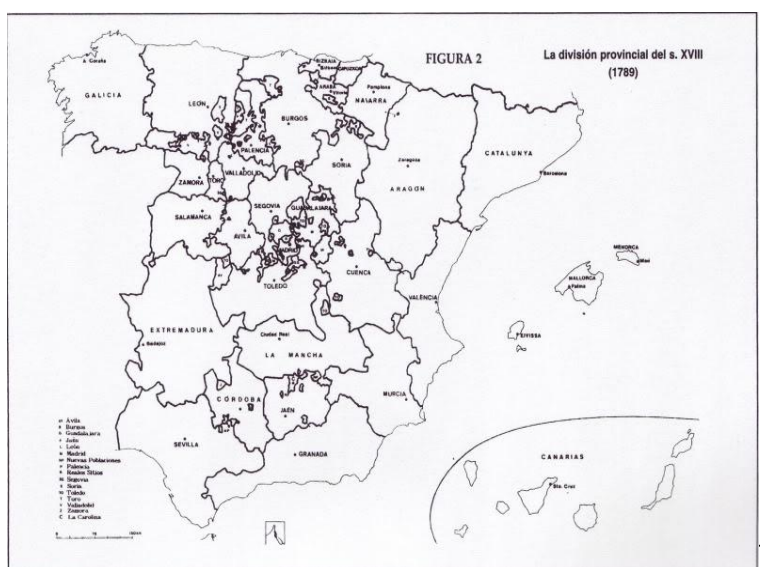
⁵ CEBREIRO NÚÑEZ, J. I. *Los orígenes de la división provincial en España*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, p. 137.

En resumen, durante la España borbónica, se crean las intendencias, las cuales reúnen todas las atribuciones administrativas, lo que significa un paso centralizador, que convierte a la provincia en una demarcación para la administración del Estado. En 1718 se divide la España peninsular en 16 intendencias, pero al eliminar competencias a los intendentes, en 1724 se acaba extinguiendo la figura. Más adelante en 1749 se recupera hasta instaurar un total de 26 Intendencias.

2.5-El acceso al poder de Floridablanca

A principios de 1777, el conde de Floridablanca, José Moñino Redondo, fue nombrado por Carlos III como Secretario de Despacho de Estado. Se fue convirtiendo paulatinamente en un primer ministro, ya que intervenía decisivamente en los distintos ámbitos de la Administración en temas relevantes⁶. La gestión de Floridablanca en el ámbito de la política interior dejó una profunda huella, bajo su mandato se alcanzó el momento culminante de las grandes realizaciones ilustradas. Para lograr que sus actuaciones en política interior tuviesen eficacia, necesitaba una organización territorial moderna. Por ello solicitó información necesaria a los Intendentes y se publicó la siguiente obra: *El Nomenclator de 1789 o la división de Floridablanca*.

Con la publicación de la obra pretendía que la nueva división territorial existente fuese conocida por los administrados y por los diferentes órganos de la Administración. En esa obra, la circunscripción electoral básica es la provincia, y esta aparece subdividida en otras demarcaciones, de las cuales el más usual es el partido, y en determinados casos el partido aparece subdividido en sexmos y otras circunscripciones equivalentes (en un principio la obra se tituló: “España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así realengos como de órdenes, abadengo y señorío”). Con ello se consiguió por primera vez una descripción administrativa completa de España, la cual quedó dividida en el año 1789 en 38 provincias:



⁶ BADORREY MARTÍN, B. *Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores*. Castilla la Mancha, 1994, p.158.

⁷ Fuente: BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit.

Cuatro provincias correspondientes al territorio de la Corona de Aragón: Reino de Aragón, Principado de Cataluña, Islas de Ibiza, Mallorca y Menorca, y Reino de Valencia.

Las 34 provincias restantes ubicadas en la Corona de Castilla: Ávila, Burgos, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Betanzos, La Coruña, Santiago, Lugo, Ourense, Mondoñedo, Tuy, Granda, Guadalajara, Jaén, León, Madrid, La Mancha, Murcia, Palencia, Salamanca, Sevilla, Segovia, Soria, Toledo, Toro, Valladolid, Zamora, las Islas de la Gran Canaria, Nuevas Poblaciones, Reino de Navarra, Álava, Señorío de Vizcaya, Guipúzcoa.

La característica de las provincias en este siglo se resume en la desigualdad de tamaños y las irregularidades en los límites.

El Nomenclator fue la fuente documental que marca la división territorial española del siglo XVIII, en el que se realiza un inventario de todas las entidades locales, con el propósito de mejorar la administración. Es conocido también como la división de Floridablanca, pero no fue realizada por él sino que fue una tarea realizada en 1785 recabando de los intendentes información sobre todos los núcleos de población incluidos en su demarcación.

2.6-Modificaciones de la división provincial en el reinado de Carlos IV

En 1798, emerge la figura de Miguel Cayetano Soler. Fue un abogado y político ilustrado español, quien en ese año era nombrado Secretario del Despacho de Hacienda y sería el promotor de las reformas territoriales que se llevaron a cabo durante el reinado de Carlos IV. La reorganización territorial impulsada por Soler responde a los principios defendidos por los ilustrados: trata de racionalizar la división existente y sitúa las capitales de nuevas demarcaciones en lugares fácilmente accesibles para los pueblos adscritos a cada circunscripción⁸.

Entre 1799 y 1809 se van a crear nuevas provincias, modificar los límites de otras y suprimir alguna. Mediante un Real Decreto el 25 de septiembre de 1799, se crearon seis nuevas provincias, todas ellas provincias marítimas como son Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y el Principado de Asturias, segregadas respectivamente de las provincias de Sevilla, Granada, Burgos, Valencia, Murcia y León. Con ello se elevó por tanto el número a 44 provincias. La creación de esas provincias marítimas se justificaba con argumentos como la necesidad de evitar dilaciones procedentes de la distancia de las capitales de las provincias antiguas y el alivio que experimentarían los pueblos por la menor distancia para los pagos y la presentación de cuentas.

La opción de crear estas provincias resultaba por tanto acertada, ya que mejoraba la distribución territorial en la dirección correcta, sin embargo, resultaba incompleta, puesto que dejaba al margen la delimitación de los territorios del interior de la Península, en los que también era preciso una reorganización territorial. Por ello, entre 1803 y 1808 se aprobarán un conjunto de disposiciones que reformarán los límites de las provincias y partidos de la Corona de Castilla, para proceder a una ordenación más racional. La decisión más importante fue la supresión de la provincia de Toro en 1803, que se decidió incorporar a la provincia de Zamora mediante una Real orden de 24 de agosto de 1803, esto se debe a que la provincia de Toro estaba formada por tres partidos situados a gran distancia unos de otros.

⁸ CEBREIRO, J.I. *Los orígenes...* ob.cit., p. 155.

Las restantes modificaciones consistieron en la supresión de enclaves provinciales y la redistribución de partidos. Las divisiones provinciales aprobadas posteriormente, desde 1808 a 1833, van a tener muy en cuenta las modificaciones llevadas a cabo en el reinado de Carlos IV.

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL SIGLO XIX

Una vez analizado el siglo anterior, entramos al estudio del tema central de este trabajo, la organización territorial en el siglo XIX.

La compleja división del territorio peninsular e insular español del Antiguo Régimen había quedado superada a lo largo del siglo XVIII. Como hemos visto, en ese siglo fueron frecuentes las propuestas de reforma, las valiosas aportaciones de Floridablanca, los encargos a los intendentes, etc. No obstante, la característica principal de la distribución territorial en ese siglo era la falta de homogeneidad del territorio. Esto quiere decir que junto a provincias muy extensas existían otras de reducidas dimensiones, el territorio por tanto era discontinuo y hacía difícil el trabajo de Intendentes y demás agentes de administración.

Como veremos a continuación, a partir de 1810 se buscó solución a este problema, teniendo en cuenta los diversos factores de población, núcleos urbanos, distancias y comunicaciones, todo ello apoyado en la Constitución de 1812. Se dieron a lo largo del siglo XIX diversos procesos de reforma, en 1810, 1813, 1821, 1822, todos ellos han sido conocidos desde hace tiempo con la doctrina científica. No ocurrirá lo mismo con los antecedentes del proyecto de 1833 (el definitivo hasta nuestros días), el desconocimiento de los antecedentes ha sido resuelto por diversos trabajos (Burgueño).

Los proyectos de división provincial se inspiran en la distribución territorial francesa, una división departamental. Francia partía de una situación territorial similar a la de España caracterizado por la fragmentación excesiva del territorio, caótica e irregular. En 1790 se dividió Francia en 83 departamentos y 544 distritos con la finalidad de realizar una división aplicable a todos los servicios públicos, homogeneizar las circunscripciones y diluir los antiguos marcos provinciales⁹. A partir de este modelo surgirán las distintas reformas en España.

3.-LAS PREFECTURAS DE JOSÉ BONAPARTE

Un nuevo orden llega a España de la mano de Napoleón, que pone a su hermano José Bonaparte en el trono. Nos encontramos en el contexto histórico de la guerra de la Independencia (1808-1814). En 1810, el gobierno de José Bonaparte intentará ordenar el territorio, dividiéndolo en 38 prefecturas, siguiendo el modelo francés, y 111 subprefecturas, según el proyecto del clérigo Juan Antonio Llorente. Las prefecturas recibirían nombres relativos a accidentes geográficos, fundamentalmente ríos y cabos.

Esta división será importante para los proyectos posteriores, pero nunca llegaría a entrar en vigor.

⁹ BURGUEÑO RIVERO, Jesús. *Geografía política de la España Constitucional. La división Provincial*. Editorial: Centro de estudios Constitucionales. Madrid, 1996, p.78.

3.1-La Constitución de Bayona

El hasta ahora rey Carlos IV, renuncia a sus derechos de la corona de España a favor de Napoleón Bonaparte, y en mayo de 1808, el rey Fernando VII devolvió la Corona de España a su padre Carlos IV, quien había cedido esos derechos del trono de España. El 6 de junio del mismo año, Napoleón firmó el Decreto mediante el que se proclamaba rey de España a su hermano José Bonaparte, quien juró el 8 de julio la Constitución (Estatuto de Bayona) recibiendo el juramento de los diputados de ser fieles al Rey.

La Constitución de Bayona, nació en un contexto complejo, dictado fuera de territorio nacional. Debido a su origen y proceso no puede considerarse una Constitución, sino más bien una Carta Otorgada, puesto que no fue elaborada por los representantes de la Nación. El proyecto fue presentado por Napoleón a 91 diputados españoles a los que solo se les permitió deliberar sobre su contenido. El texto organizaba España como una monarquía hereditaria en que el monarca ocupaba el centro del poder político, pero con la obligación de respetar los derechos ciudadanos proclamados en su texto. No se establece una división del territorio, pero figuran en el mismo, determinados preceptos que indican los principios que se deben aplicar cuando se lleve a cabo.

Con la Constitución, se deduce que la Península debía estar dividida en 38 circunscripciones, con una población aproximada de trescientos mil habitantes. Con ello, se pone de relieve la necesidad de realizar una división racional del territorio.

Por tanto, en primer lugar, la Constitución de Bayona de 1808 fijó las directrices de esta reorganización territorial, estableció la representación española en Cortes en 40 diputados (38 diputados para la península, uno para Baleares, otro para Canarias), resultando que una división más lógica sería la que dividiera la península en 38 departamentos con similar cifra de población¹⁰.

3.2-La división territorial de Llorente

Como precedente de la división territorial realizada posteriormente por Francisco Amorós (que analizaremos a continuación), encontramos la propuesta de Juan Antonio Llorente, uno de los clérigos que participó en la Asamblea de Bayona, quien planteó un Reglamento a Napoleón el 30 de mayo de 1808, en el que se dividía España en quince provincias civiles y eclesiásticas que tenían demarcaciones territoriales idénticas. En cada una de ellas habría un prefecto y un arzobispo, subdividiéndose las prefecturas y arzobispados en 61 departamentos.

Como ya se ha indicado, esto puede considerarse como un precedente de la división encomendada a Amorós¹¹.

¹⁰ BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit., p.90 y ss.

¹¹ CEBREIRO, J. I. *Los Orígenes...* ob.cit., p.167.

3.3-La división departamental de Amorós

A finales de 1808, y atendiendo a las indicaciones de Napoleón, José Bonaparte encargó al coronel valenciano Francisco Amorós la redacción de una memoria relativa a una división de España en departamentos. Esto es debido a la extensión de la dominación napoleónica, que aplicaba en los diferentes países del continente europeo la organización en departamentos como símbolo de la nueva organización estatal. Orduña Rebollo explicó en varios manuales que, como es lógico los franceses aplicaron su modelo de organización; por tanto, a finales de 1808 José I encargó al coronel Francesc Amorós un proyecto de división territorial de España en departamentos, estableciéndose 38 departamentos designados por sus capitales¹².

Amorós participó como diputado en la Asamblea de Bayona y era, a su vez, miembro del Consejo de Estado establecido en la Constitución de 1808, y desempeñó una importante labor que éste desempeñó desde diferentes puestos de responsabilidad de la administración de José I, comisario regio, consejero de Estado, ministro interino de la Policía durante la conquista de Andalucía¹³.

Contaba con la total confianza de José Bonaparte, por lo que propuso esta división de España en 38 departamentos, añadiendo que estos no debían exceder de 300.000 habitantes. El criterio utilizado para dividir el territorio nacional es el mismo reflejado en la Constitución de Bayona, siendo los 38 departamentos propuestos: Alicante, Badajoz, Barcelona, Baleares, Burgos, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Granada, Huesca, Jaén, La Rioja, León, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Orense, Oviedo, Pamplona, Plasencia, Salamanca, Santander, Santiago, Segorbe, Segovia, Sevilla, Soria, Solsona, Toledo, Tortosa, Tuy, Valencia, Valladolid, Vitoria, Jerez, Zamora, Zaragoza.

Además, optó por asignar a cada departamento el nombre de su capital, excepto con Baleares y La Rioja. Un punto significativo de la propuesta de Amorós es la división de cada una de las tres extensas provincias peninsulares de la Corona de Aragón, divide Cataluña en Barcelona, Solsona y Tarragona; Aragón en dos, Zaragoza y Teruel, y Valencia en Segorbe, Valencia y Alicante. De las antiguas capitales, se suprimen Ávila, Guadalajara y Palencia; se confirman las capitales marítimas de Alicante, Asturias, Málaga y Santander; cambia la capital de Cádiz a Jerez; unifica las tres provincias vascas en una sola, con capital en Vitoria. De las antiguas provincias más extensas, divide Galicia en Santiago, Lugo, Orense y Tuy; Extremadura en Badajoz y Plasencia; crea el departamento de La Rioja y nuevas capitales en la Corona de Aragón, nombrándose a Huesca, Segorbe, Solsona y Tortosa¹⁴.

Esta división en departamentos, pese a no adoptarse una determinación sobre ella, supuso un avance significativo, por primera vez se abordaba la división de forma global para toda España y se hacía aplicando un criterio objetivo que consistía en la población que habitaba en cada circunscripción. Tuvo una gran influencia sobre todas las divisiones territoriales posteriores.

¹² ORDUÑA, E. *Municipios y Provincias...* ob.cit., p. 361.

¹³ FERNANDEZ SIRVENT, R, *Biografía de Francisco Amorós y Ondeano (1770-1848)*, Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2017, Tesis-Universidad de Alicante. Director: Emilio La Parra López.

¹⁴ ORDUÑA, E. *Municipios y Provincias...* ob.cit., p.361.

3.4-El Decreto de 17 de Abril de 1810

Basándose en los estudios, trabajos y criterios de Amorós, el autor material del proyecto de prefecturas de 1810 fue José María de Lanz Zaldívar, marino y matemático (lo que le facilitó los conocimientos necesarios para diseñar los límites departamentales). Lanz, aunque nacido español, fue nacionalizado francés, siendo encargado por el gobierno napoleónico de la nueva división en departamentos; para ello, como ya he mencionado, se basó en los trabajos y criterios de Amorós, mantuvo los 38 departamentos omitiendo las islas.

Comparando esta división con la de Amorós se pueden observar las siguientes diferencias:

- En Cataluña, se sustituye Solsona por Lérida, y Tortosa por Tarragona, creándose un departamento en Girona.
- Se prefiere Teruel en vez de Segorbe.
- Se produce un cambio de capitales en Extremadura: Cáceres por Plasencia y Mérida por Badajoz.
- Se suprimen los departamentos de Logroño, Segovia, y Zamora; creándose los de Ciudad Rodrigo, Guadalajara y Palencia.
- Se traslada la capitalidad de Jaén a La Carolina, de Santiago de Compostela a La Coruña, de León a Astorga, de Jerez a El Puerto de Santa María, y de Vitoria a Bilbao.

Una vez se elevó el proyecto finalmente a José I, previo informe del Consejo de Estado, -del que formaban parte Francisco Amorós y Juan Antonio Llorente-, los departamentos pasan a denominarse Prefecturas¹⁵. Este Decreto de 17 de abril de 1810 establecería las siguientes prefecturas, 38, y 111 subprefecturas:



16

¹⁵ BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit., p.111.

¹⁶ Fuente: BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit.

Alicante, Astorga, Barcelona, Burgos, Cáceres, Ciudad Real, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Coruña, Cuenca, Gerona, Granada, Guadalajara, Huesca, Jaén, Lérida, Lugo, Madrid, Málaga, Mérida, Murcia, Orense, Oviedo, Palencia, Pamplona, Salamanca, Santander, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, Vigo, Vitoria, Xerez, Zaragoza.

La división prefectural de 1810 posiblemente es la mejor conocida de cuantas se elaboraron en la primera mitad del siglo XIX, gracias a su estudio por el geógrafo Amando Melón.

Con respecto a la figura del prefecto, se configuraba como el representante del Estado en su demarcación, sustituía al intendente y se encontraba auxiliado por los subprefectos, normalmente tres en cada departamento. El Decreto de 17 de abril de 1810, configuraba las funciones del prefecto, que eran básicamente las de ejercer el gobierno civil y la vigilancia tanto de la administración de rentas como de la política general. Por su parte, a los subprefectos se les atribuía la función de actuar como intermediarios entre el prefecto y las municipalidades¹⁷.

Tras la publicación del mismo Decreto, nos encontramos un documento anejo titulado: “Explicación de los límites de las prefecturas.”, tema que ha sido analizado con detalle por Amado Melón. Dicho documento pretendía que todos los órganos de los diferentes sectores de la Administración, así como los adscritos a la judicial, militar, académica e incluso a la eclesiástica, se fueran adaptando a la división en prefecturas.

Otro importante decreto de la época es el decreto de 23 de abril de 1810, en el que se aprobó la división militar de la Península, y se establecieron quince divisiones militares integrando los territorios de varias prefecturas. El profesor Artola, pone de relieve que “la división militar era otra nueva medida adoptada para contrarrestar los efectos del decreto napoleónico que separaba de la dependencia del rey José las provincias próximas a Francia.”

José I pretendía por tanto reformar el modelo territorial para solventar las imperfecciones de la administración territorial a través de la división del reino en prefecturas. La norma que sentó las bases para establecer el nuevo modelo del gobierno civil de los pueblos fue este Decreto de 17 de abril de 1810, diseñando un mapa integrado por treinta y ocho prefecturas y ciento once subprefecturas. Resulta necesario destacar que algunas de las innovaciones de la división de 1810, fueron tomadas en consideración para la división provincial de 1833, como la distribución de Cataluña en cuatro circunscripciones, Aragón en tres, Galicia en cuatro y Extremadura en dos¹⁸.

¹⁷ CEBREIRO, J.I. *Los orígenes...* ob.cit., p.179

¹⁸ PRADOS GARCÍA, C. *La implantación del modelo bonapartista*. Revista jurídica de Universidad de Santiago de Compostela. Vól.25, Nº2, 2016, pp. 94-97.

4.-LA DIVISIÓN PROVINCIAL DE LAS CORTES DE CÁDIZ

En 1811, las Cortes de Cádiz intentarían crear un nuevo régimen, liberal, en el que todas las provincias tengan las mismas obligaciones. Se aprueba la Constitución de 1812 que fijará los criterios para una posterior división territorial.

Se crearan 32 provincias, siguiendo el nomenclátor de Floridablanca, con algunas correcciones. Pero, además, en 1813 encargan una nueva división provincial a Felipe Bauzá, que determinará 36 provincias, con siete provincias subalternas, con criterios históricos. Pero nada de esto se aprobó, y el regreso de Fernando VII supondría la vuelta al Antiguo Régimen.

4.1- La Constitución de 1812 y las divisiones en provincias

En septiembre de 1810, se reunieron en la Isla de León, las Cortes Generales con el objeto de adoptar las decisiones que requería la situación excepcional planteada ante la invasión napoleónica. En esta primera década del siglo XIX, es importante destacar el tema de las circunscripciones electorales de los diputados. La distribución territorial que se tuvo en cuenta para designar los diputados era la que se había hecho constar en la obra editada en 1789 sobre esa materia por orden de Floridablanca, si bien con las determinadas modificaciones posteriores. De este modo quedaron configuradas 39 circunscripciones electorales.

La Constitución fue promulgada por las Cortes españolas reunidas extraordinariamente en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y se le ha otorgado una gran importancia histórica por tratarse de la primera Constitución promulgada en España además de ser una de las más liberales de su tiempo. Oficialmente estuvo en vigor solo dos años, desde su promulgación hasta su derogación en Valencia el 4 de mayo de 1814, tras el regreso a España del Borbón Fernando VII. Posteriormente se volvería a aplicar en 1820 cuando en Madrid, Fernando VII, es obligado a jurarla, estando vigente durante el Trienio Liberal (1820-1823). El modelo local establecido por la Constitución de Cádiz de 1812 comportó un cambio revolucionario que resquebrajó la organización administrativa del Antiguo Régimen, insertando los órganos de gobierno del municipio y de la provincia en la estructura del Estado. La Constitución gaditana alteró la base social y política de España que gravitaba sobre unas entidades locales que estaban liberándose del feudalismo, y reguló el régimen local. Después de su aprobación, las Cortes Generales y Extraordinarias mostrarían un gran activismo local¹⁹.

En cuanto a la división territorial en la Constitución de 1812, en febrero de 1811, los diputados que habían iniciado sus deliberaciones en la Isla de León, trasladaron la sede de las Cortes a Cádiz, desarrollando allí su tarea legislativa. Desde agosto de ese año de 1811 hasta finales de febrero de 1812, la atención de los diputados estaba ocupada en redactar el texto de la futura Constitución que sería aprobada el 19 de marzo de 1812. Uno de los puntos importantes de la Constitución era la organización territorial. La Comisión era consciente de las dificultades que había para realizar la nueva división, viéndose reflejado en un artículo de la misma, -el 11- determinando que cuando las circunstancias políticas de la nación lo permitiesen, se acometería una división más conveniente del territorio español²⁰. “Se hará

¹⁹ GARCÍA FERNANDEZ, J. *El municipio y la provincia en la Constitución de 1812*, UNED, Revista de derecho político, Nº 83, enero-abril 2012, p. 472.

²⁰ ORDUÑA, E. *Municipios...* ob.cit., p.364.

una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”²¹.

Los principios en los que debía basarse la división territorial eran: la igualdad de todas las demarcaciones territoriales, promover la unidad de todos los españoles, permitir que se agilizase la gestión de los órganos de la Administración, previéndose realizar esa división en provincias.

La Constitución de Cádiz estipuló que la Diputación Provincial será un órgano puramente económico y estará compuesta por el presidente, el intendente y siete miembros designados por las mismas personas que representan a los partidos en el acto de elección de los diputados que van a formar parte de las Cortes. La Comisión Constitucional elaboró en febrero de 1812, un proyecto que procedía a dividir el territorio en 21 Diputaciones, debiendo presentarse un nuevo plan en abril que lo distribuía en 31 Diputaciones, ante la oposición suscitada.

4.2- Primeros proyectos constitucionales, el plan de Bauzá

A mediados de 1813, comenzaba el repliegue de los franceses hacia su frontera, quedando la mayor parte del territorio español fuera de su control, aquel era el momento propicio para afrontar el desafío pendiente. Era un buen momento para la organización territorial, y el Secretario de Gobernación de la Península encargó a Don Felipe Bauzá, realizar el proyecto de nueva división territorial, para presentarlo a las Cortes y cumplir el mandato recogido en el artículo 11 de la Constitución²².

Felipe Bauzá, nacido en Palma de Mallorca en 1764, de profesión político, geógrafo, marino, profesor en Cádiz de la Escuela de Guardias Marinas y Director del Depósito Hidrográfico, participó activamente en la división territorial, sería diputado de las Cortes del Trienio, se exilió y murió en 1834. Cumplió el encargo en 3 meses, realizó la división provincial con la descripción de sus límites y un informe que recogía sus opiniones sobre el tema.

El proyecto de Bauzá, es un proyecto que cabe calificarlo como reformista, pues es innegable su conexión con las divisiones territoriales del siglo XVIII y no supuso una ruptura con ellas. Se conservaron los límites de la mayoría de los antiguos reinos (Aragón, Navarra, Galicia), limitándose a subdividirlos en provincias, su criterio principal fue el concepto de funcionalidad económica. Aunque los factores geográficos también tuvieron una trascendencia notoria. Burgueño sostiene que Bauzá no era la persona más indicada para llevar a cabo este proyecto, porque aunque tenía buena formación cartográfica y conocía muy bien las costas, no tenía suficiente información sobre el interior de la Península²³.

²¹ Constitución de Cádiz de 1812. Capítulo 1. Artículo 11.

²² CEBREIRO, J.I. *Los orígenes...* ob.cit., p. 206.

²³ ORDUÑA, E, *Municipios...* ob.cit., pp.374-377.



24

Bauzá distinguía tres categorías provinciales:

- Las de primer orden; que se caracterizaban por su riqueza y población, teniendo por capital la ciudad que les da nombre, con jefes políticos subalternos. (Cataluña, Aragón, Valencia, Granada, Sevilla, Extremadura, Toledo, Madrid, León, Galicia). Estas provincias comprenden según el propio Bauzá “los grandes reinos que hasta hoy se han manejado por una sola autoridad militar y civil”, pero que eran demasiado extensos para ser gobernados por un solo jefe político, por lo que se establecieron jefes políticos subalternos.

- Las de segundo orden, provincias de menor extensión, población y riqueza, pero que siempre se han manejado por sí solas (Asturias, Santander, Provincias Vascongadas, Navarra, Soria, Cuenca, Murcia, Jaén, Málaga, Cádiz, Córdoba, La Mancha, Salamanca, Valladolid, Burgos, Segovia, Baleares e Islas Canarias).

- En el tercer orden, se encontraban los llamados partidos o gobernaciones, que estaban incluidas en la primera categoría, admitiendo la posibilidad de que se declarasen provincias independientes²⁵.

Las 44 provincias de Bauzá tenían una población media de doscientos cincuenta mil habitantes, similar a las prefecturas napoleónicas. El juicio generalizado de este proyecto de división es que se hizo de forma apresurada, con pocos medios técnicos, apreciándose al respecto de las divisiones de Antiguo Régimen, que Bauzá se limita a subdividirlo.

4.3-Modificaciones de Lastarria

Miguel José de Lastarria, abogado, escritor, diputado, senador, ministro de hacienda y literario chileno, a partir de este proyecto de Bauzá, emitió su informe en septiembre de 1813. En ese documento, tras realizar distintas modificaciones al mismo, el territorio nacional resultaba dividido en 36 provincias principales (Barcelona, Tarragona, Urgel, Zaragoza, Huesca, Segorbe, Valencia, Alicante, Granada, Sevilla, Badajoz, Toledo, León, Santiago, Lugo, Orense, Tuy, Asturias, Santander, Vascongadas, Navarra, Soria, Cuenca, Murcia, Jaén, Málaga, Córdoba, Cádiz, La Mancha, Salamanca, Valladolid, Segovia, Burgos, Valladolid,

²⁴ Fuente: BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit.

²⁵ BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit., p.173.

Baleares y Canarias) y ocho subalternas (Guadix, Écija, Cáceres, Talavera, Astorga, Teruel, Guadalajara y Menorca), finalmente fue presentado por Lastarría a las Cortes el 29 de septiembre de 1813.

El 20 de enero de 1814, el diputado por Madrid, José de Vargas Ponce, realizó una proposición en la que solicitaba que se enviara a las Cortes el proyecto de división territorial. Esta petición tuvo un efecto inmediato, y el mismo mes, la Regencia remitió el proyecto de Bauzá (con las modificaciones de Lastarría) al Consejo de Estado. Dicho proyecto no fue asumido por el Consejo de Estado, proponiéndose en definitiva su aplazamiento. Es cierto, como bien destaca Burgueño, que el plan tenía evidentes defectos pero podía haber sido mejorado en los debates parlamentarios, como posteriormente sucedió en 1821 y 1822.

Cabe destacar un importante Decreto del 4 de Mayo de 1814 que extinguió el establecimiento de jefes políticos y reunió el mando político a los Capitanes y Comandantes generales de las provincias. “Persuadido de los graves inconvenientes que resultan del establecimiento de jefes políticos, he resuelto que dicho empleo quede extinguido, y que desde hoy esté reunido el mando político en los Capitanes y Comandantes generales de las provincias, sin perjuicio de proveer en adelante lo que más convenga”²⁶.

5.-LA DIVISIÓN PROVINCIAL APROBADA EN 1822

Entramos ahora en el contexto del Trienio Liberal (1820-1823) en el que se impulsa la construcción de un Estado liberal y con él se promueve una nueva división provincial. Se trataba de que esta división afectase a todo el país, sin excepciones, y fuera la trama única para las actividades administrativas, gubernativas, judiciales y económicas. Lo más destacado de esta época será la aprobación en enero de 1822, con carácter provisional, de una división provincial de España en 52 provincias.

5.1-La División de Bauzá y Larrañendi de 1821

En 1820, los liberales vuelven al poder, esto conlleva la reactivación de las cuestiones diseñadas entre 1811 y 1814, entre ellas la división territorial, un desafío todavía pendiente con el que se podía llevar a cabo lo expuesto en el artículo 11 de la Constitución de Cádiz. El 17 de octubre de 1820, las Cortes encargaron al Gobierno la realización de una carta geográfica de España, como paso previo a la división del territorio. Encomienda que como ya sucedió en 1812 se realizó a Felipe Bauzá quien estuvo auxiliado por el Intendente D. Agustín Larrañendi.

La nueva tarea de la nueva división territorial ocupó desde junio de 1820 a marzo de 1821, fecha en que suscribieron la propuesta correspondiente. Por tanto, si puede afirmarse que el periodo de tiempo dedicado a la elaboración del proyecto fue mucho más amplio que para la preparación de otros planes similares como las Prefecturas de Lanz o el presentado por el propio Bauzá en 1813. Finalmente, tras un trabajo mucho más riguroso, exhaustivo y elaborado que todo lo realizado anteriormente, se concluyeron los trabajos en los que se comprendían la descripción en detalle de los nuevos límites provinciales.

²⁶ FERNANDEZ, T. R. y SANTAMARIA, J. A. *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977. P.511.

En este sentido, cabe afirmar que el proyecto de Bauzá y Larramendi de 1821 muy poco tiene que ver con el proyecto del mismo Bauzá de 1812. Así, cambia el número de provincias, su organización jerárquica, límites y precisión en su descripción, capitales y cálculo de la población.

Novedades:

- Crear cinco nuevas provincias, Albacete, Calatayud, Gerona, Logroño, y Valverde del Camino.
- Unificar los tres territorios vascos, como mejor solución que considerar Vizcaya y Guipúzcoa por un lado, y Álava por otro.
- Conservar las provincias de Ávila, Guadalajara y Zamora. Sólo se suprime Palencia.
- Abandonar la propuesta de provincias de Écija y Talavera de la Reina.
- Cambiar la delegación subalterna de Astorga por una provincia en Ponferrada.
- Cambiar el perfil de Soria para ajustarla a la cuenca alta del Duero, desplazando la capitalidad a El Burgo de Osma.
- Cambiar las siguientes capitales: La Coruña por Santiago de Compostela, Pontevedra por Tuy, Baza por Guadix, y Castellón de la Plana por Segorbe.



27

Con estas modificaciones se pretende equilibrar todas las provincias en población y extensión, inspirándose en el criterio de respetar los límites tradicionales de los reinos. En definitiva los criterios utilizados por Bauzá y Larramendi fueron la superficie, la población (situándolo entre 100.000 y 35.0000 habitantes), la riqueza territorial, industrial y comercial, y las preocupaciones por el provincianismo en el sentido de no mezclar habitantes de provincias, que la diversidad de leyes, costumbres y lengua había hecho rival.

²⁷ Fuente: BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit.

5.2-Tramitación del Proyecto²⁸

De igual manera a como había sucedido en 1813, las Cortes decidieron crear el 4 de agosto de 1820 una “Comisión especial de la División del Territorio Español”, formando parte de la misma el diputado José de Vargas Ponce, que ya había presidido en 1814 una Comisión de características similares. El plan de división fue presentado a las Cortes en el mes de marzo de 1821 con el título “Propuesta de ley que el Rey hace a las Cortes sobre la división territorial de la Península”.

Presentado a Cortes en marzo de 1821, fue presidente de la Comisión de división Don José de Vargas Ponce y estaba integrada por nueve diputados. Debe significarse que, con objeto de que todos los diputados pudiesen formular las observaciones oportunas de manera adecuada sobre las cuestiones y situación de sus respectivas provincias, la Comisión parlamentaria invitó a todos ellos a la asistencia de las diferentes sesiones y sus debates.

Una vez concluidas las deliberaciones pertinentes, todos los miembros de la Comisión suscribieron el oportuno Dictamen el 10 de junio de 1821, siendo presentado por las Cortes, acompañado de un proyecto de Decreto mediante el cual España se dividía en 51 provincias, incluyendo las islas canarias. Por consiguiente se modifica la división añadiendo tres nuevas provincias (Palencia, Vizcaya y Játiva). La Comisión también trasladaba las capitales en siete provincias. Villafranca del Bierzo sustituyó a Ponferrada, Soria a Burgo de Osma, Guadalajara a Brihuega-Cifuentes, Huelva a Valverde del Camino, Almería a Baza, Chinchilla a Albacete y Lérida a Seo de Urgel.

El dictamen de la Comisión hacía referencia a los criterios aplicados para realizar la división, observando los que habían utilizado Bauzá y Larramendi sobre la población, extensión y con respeto de los límites históricos, pero no estimaba relevante la riqueza natural o industrial de las provincias, si bien sí resaltaba sin embargo la importancia de la topografía.

Se realizaron tres lecturas del dictamen de la Comisión, comenzado el 30 de septiembre de 1821 el debate parlamentario:

-Desde el 30 de septiembre hasta el 4 de octubre se discutieron las cuestiones generales, produciéndose, como es lógico, la oposición de aquellos diputados de las provincias a las que la nueva división territorial producía mermas.

-Del 5 al 18 de octubre se centró la discusión de forma particular en cada provincia. En este periodo las variaciones introducidas fueron escasas: incrementándose la cifra de provincias de 51 a 52, al aceptarse crear una nueva provincia en el País Vasco, separando Guipúzcoa de Álava. En cuanto a las capitales, las Cortes prefirieron Vigo a Pontevedra, Badajoz a Mérida, Santa Cruz de Tenerife a La Laguna, y San Sebastián a Tolosa, resolviéndose designar a las provincias por sus capitales.

-A partir del 18 de octubre, comenzó la discusión sobre el articulado complementario. Había que aclarar qué papel desempeñaban los jefes políticos, intendentes y diputaciones. Se planteó la posibilidad de reagrupar las funciones de intendentes a los jefes políticos, aunque lo que avivó más la polémica fue el tema de los honorarios de los jefes políticos, remunerándose el cargo en función de los habitantes e importancia.

-El 29 de diciembre se inició el debate sobre los límites provinciales, estando previsto abordar una a una la descripción de los límites de las nuevas provincias; no obstante, sólo se llegaron a debatir las primeras: Alicante, Almería, Zaragoza, Oviedo, Ávila, Cádiz,

²⁸ CEBREIRO, J.I. *Los orígenes...* ob.cit., pp. 229-237.

Calatayud, Castellón y Burgos; considerándose inútil, pues esa delimitación podría discutirse una vez puesta en práctica la división y mediante un informe de las nuevas Diputaciones.

La Comisión introdujo modificaciones de los límites hasta el último momento, como consecuencia de esta revisión de límites se volvieron a restablecer muchos de los límites tradicionales, que ahora ya suponían el 38% del total según Burgueño²⁹.

5.3-Aprobación de la división

Como ya se ha mencionado, el proyecto de división territorial se presentó en 1821, siendo afectado por diversas rectificaciones, como el aumento a 51 provincias y cambios de capitalidad, este último hecho suscitó grandes problemas dejando de lado lo verdaderamente importante que eran sin duda los límites provinciales. Tras diversas lecturas, el propio rey marcó como prioritario el objetivo de la división del territorio, aprobándose finalmente el Decreto de 27 de enero de 1822 sobre división provisional del territorio español.

Este Decreto en su artículo 1º establece que con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución, en el que se manda hacer una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional; y en vista del proyecto de división remitido por el gobierno por lo respectivo a la Península e islas adyacentes, las Cortes decretan, con calidad de provisional, la división de su territorio en las provincias que se expresan en el artículo segundo³⁰.

En ese artículo segundo se contiene un número final de 52 provincias:

Alicante, Almería, Ávila, Badajoz, Baleares, Barcelona, Bilbao, Burgos, Cáceres, Cádiz, Calatayud, Canarias, Castellón, Ciudad Real, Chichilla, Córdoba, Coruña, Cuenca, Gerona, Granada, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, Játiva, León, Lérida, Logroño, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Orense, Oviedo, Palencia, Pamplona, Salamanca, San Sebastián, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, Vigo, Villafranca, Vitoria, Zamora, Zaragoza.



²⁹ CEBREIRO, J. I. *Los orígenes...* ob.cit., pp.221-235.

³⁰ FERNANDEZ, T. R. y SANTAMARIA, J. A. *Legislación Administrativa...* ob.cit., p.511.

³¹ Fuente: BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit.

Con este Decreto se establece la superación historicista de las divisiones pretéritas, si bien tiene un carácter provisional reconocido en el Título y artículo primero, en el que encomienda a las Diputaciones Provinciales proponer los ajustes definitivos para que el gobierno los canalizase hacia las Cortes. Pese a su corta vigencia, puesto que en 1823 se cerró el Trienio liberal, tuvo un gran impacto y repercusión sobre la vida política, pues se tomaría como soporte la circunscripción provincial para las elecciones de Diputados a Cortes.

Lo que sí quedó constatado, era la inviabilidad de la división territorial de Floridablanca a la cual se volvió en la década ominosa (que se analizará a continuación), después de anular, por Decreto en 1823, toda la obra legal de las Cortes y Gobiernos constitucionales. Esta vuelta a la organización territorial de fines del siglo XVIII y principios del XIX se auto condenaba al fracaso por los múltiples intentos de reforma experimentados.

“Sólo los más ultras del antiguo régimen y enemigos de toda reforma y puesta al día, hubieran osado defenderla y mantenerla”³².

6.-LAS PROPUESTAS DE DIVISIÓN PROVINCIAL DE LA DÉCADA ABSOLUTISTA

Tras el Trienio Liberal, entramos en el periodo de la década absolutista, también conocido como Década Ominosa, esto se corresponde con la última fase del reinado de Fernando VII (1814-1833). La necesidad del poder de organizar el territorio constituye una pieza clave para el buen funcionamiento de la maquinaria estatal. Los trabajos de división realizados durante los períodos constitucionales, concretamente, los proyectos de 1813 y, especialmente el de 1822, se consideran los antecedentes más directos de la división provincial de 1833. Pero existe un paso intermedio, poco conocido, entre el proyecto de 1822 y el definitivo de 1833. Desde 1829 se desarrolló toda una importante labor de reordenación territorial en la que jugaron un papel fundamental Chancillerías, Audiencias y Ayuntamientos de las capitales de provincia, en una labor preliminar que hoy nos proporciona una documentación de gran valor para conocer el proceso de gestación de las actuales provincias y la realidad social e institucional de la España de principios del siglo XIX³³.

6.1-La Comisión de 1825

En abril de 1823, con la llegada a España de las tropas del Duque de Angulema, los liberales se retiraron a Cádiz en una repetición de los acontecimientos ocurridos en 1808-1810. Reunidas allí las Cortes, decidieron que era imposible realizar las operaciones de revisión y rectificación de límites en la mayoría de las provincias, ni completar la organización de los partidos judiciales y sus demarcaciones, iniciada como vimos en 1812 y continuada pero inconclusa en 1823. De esta forma, el 1 de octubre de 1823, Fernando VII, decretaba la vuelta a la situación anterior a 1808.

³² GUAITA MARTORELL, A. *Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la Provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978*. Editorial: Madrid. Civitas, 1991.

³³ ORTEGA CHINCHILLA. M. J. *Almería 1829, El nacimiento de una Provincia*. Revista de humanidades y ciencias sociales. Nº19, 2003, págs. 217-249.

Nos encontramos ante la segunda invasión francesa que tiene, entre otros, por objeto sustituir el régimen político español por otro que resulte más acorde con la ideología compartida por los gobiernos de los países europeos.

En esta década, el titular de la cartera de Gracia y Justicia, Calomarde, planteó en una de las reuniones del Consejo de Ministros la necesidad de una nueva provincialización en 1825. Francisco Tadeo Calomarde (1776-1842), natural de Teruel, era un destacado absolutista, perseguidor implacable de los liberales.

Esta medida que adoptó, contaba con el apoyo del ala moderada del Gobierno, creándose un mes después una Comisión para el arreglo de los tribunales de provincias y juzgados menores; justificado: “Por los incalculables perjuicios de tener que ir a grandes distancias para que se les administre justicia y por la imposibilidad en que se ven los magistrados de ejercer su vigilancia en puntos muy distantes de aquel en que residen”³⁴. Calomarde sometió, por tanto, al Consejo de Ministros la propuesta de realizar una nueva demarcación de todos los juzgados, el cual aceptó sin dificultad la propuesta y encomendó al ministro la iniciación de las actuaciones pertinentes para realizar la nueva división judicial.

-Miembros notables en esta nueva provincialización fueron Larramendi y Navarrete:

Larramendi (colaborador de Bauzá en el proyecto constitucional de 1821), se mantendría como Director de Caminos y Canales, siendo su objetivo principal la modernización de España desde la perspectiva de las obras públicas y la reforma provincial, era sólo un soporte para articular un territorio sobre el que debía ejercerse una política global de construcciones.

Navarrete – riojano-, fue compañero de estudios en el Seminario Patriótico de Vergara de José María de Lanz Zaldívar y del entonces ministro de Marina Luis M. de Salazar. Se formó en la Academia de Guardia Marinas de Ferrol teniendo una muy buena preparación matemática y habiendo sido participe en las gestiones que se realizaron para crear la provincia de La Rioja.

Lo que en principio era una reforma de la distribución territorial de órganos judiciales, se convirtió en un proyecto que modificaba el ámbito territorial correspondiente a cuatro niveles administrativos: audiencias, provincias, partidos judiciales y municipios.

Durante 1826 el Rey fue recibiendo diferentes escritos, en los que se hacía referencia a la necesidad de introducir determinadas modificaciones en la Administración, y se insistía en la urgencia de revisar la división provincial. Entre ellos, el más conocido es el suscrito por Javier de Burgos; se trata de una “Exposición” dirigida al rey desde París sobre los males que aquejaban a España y los medios para remediarlos, y en él no alude directamente a la división provincial, sino que considera prioritario que se lleve a cabo una organización de la Administración civil y se cree un Ministerio del Interior encargado de promover el desarrollo económico³⁵. Hay otro documento interesante que recibió Fernando VII, de autor desconocido, que critica la división provincial, insistiendo en la necesidad de modificarla sugiriendo medidas muy acertadas como que las provincias no sean muy extensas y se configuren principalmente como unidades administrativas del Estado. Algunas ideas de ese documento aparecerán reflejadas en el proyecto definitivo de división provincial.

De esta manera y como consecuencia de todos los escritos remitidos se fue creando un estado de opinión favorable a la modificación de la división territorial.

³⁴ ORDUÑA, E. *Municipios y Provincias...* ob.cit., p.387.

³⁵ CEBREIRO NÚÑEZ, *Los orígenes...* ob.cit., p.248.

Otro punto importante y a destacar en esta época, fue la intervención de Lamas Pardo en 1827, quien por indicación de Calomarde se dedicó a preparar un plan relativo a la nueva división de partidos judiciales. Estos trabajos llegaron a concluirse, aunque sufrieron una primera suspensión temporal por orden del propio Calomarde.

6.2-El proyecto de 1829

La Comisión trabajó de 1825 a 1829, aunque es poco conocida su tarea; Larramendi le dio un buen impulso, por su simplicidad conceptual y la similitud con lo aprobado en las Cortes en 1822. El proyecto se dio a conocer en 1829 a chancillerías y audiencias. Por tanto En marzo de 1829, Francisco Tadeo Calomarde, comenzó a remitir a las audiencias y chancillerías un proyecto de división provincial. Con el fin de formular las sugerencias oportunas sobre los límites provinciales consignados en el proyecto y que se pudiesen dividir las provincias que se proponían en partidos judiciales y estos en ayuntamientos, se acompañaban las respectivas Instrucciones en las que se reflejaban los criterios a tener en cuenta en cada caso³⁶.

Para delimitar las circunscripciones se debían tener en cuenta los siguientes factores, de población, topografía, distancia, divisiones naturales, facilidad de comunicaciones, relaciones recíprocas y hábitos de pueblos, y con respecto a la población se debía procurar que la asignada a cada ayuntamiento estuviese comprendida entre cuatro mil y quince mil habitantes y las correspondientes a partidos judiciales entre dieciséis mil y cuarenta mil. Calomarde y sus colaboradores entendían que en ese momento tan solo era preciso delimitar el territorio de las provincias y una vez realiza esa delimitación, ya se podían distribuir entre ellas de forma homogénea los partidos judiciales y determinar los municipios que se integraban en cada partido.

Ese proyecto de división provincial remitido a las Chancillerías y Audiencias tiene una gran importancia, puesto que sirve como enlace entre la división provincial de 1822 y 1833.

Para describir la evolución del proceso de organización territorial español entre 1825 y 1833, debemos tener muy en cuenta por tanto la investigación de Burgueño en su obra *Geografía política de la España Constitucional*. Este trabajo es de los más importantes puesto que ha contribuido con plena eficacia a sacar a la luz un proceso hasta ahora desconocido con sus detalles, debido a que durante muchos años la doctrina había mantenido la inexistencia de trabajos sobre la división territorial en España en esos años, atribuyendo únicamente a Javier de Burgos, como ministro de fomento, impulsor y firmante del Decreto de la división provincial.

Burgueño, califica por tanto, un proyecto de Larramendi como el verdadero eslabón perdido entre la división provincial de 1822 y el de Javier de Burgos. Es un proyecto remitido en 1829, por el Ministro de Justicia, a las Chancillerías y Audiencias, en el que se tomaba como punto de partida la base territorial aprobada en las Cortes de 1822 y respetaba mayoritariamente los límites históricos. El número de provincias se reduce ligeramente, pasan de ser 52 a 49, desapareciendo Villafranca del Bierzo, Calatayud y Játiva.

En conjunto, las variaciones con respecto a la división de 1822, no eran de gran entidad y es que habiendo decidido partir de la base de los trabajos de las provincias aprobadas en Cortes, y añadiendo el respeto por los límites históricos, el trabajo se encontraba

³⁶ BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit., pp.142 y ss.

prácticamente realizado. Si hubo dilación fue para que el proyecto no recordara en exceso a los trabajos efectuados en la época liberal³⁷.

Con objeto de ultimar el plan de división territorial, trabajaron de forma conjunta Larramendi y Lamas. En el mes de mayo de 1831 Lamas entregó el proyecto a Calomarde. Sin embargo, Fernando VII el 1 de octubre de 1832 decide cesar a todos sus ministros, entre ellos Calomarde y, por tanto, el plan de división territorial que había promovido quedó paralizado. A su vez, Lamas seguía creyendo en ese proyecto y entregó al Gobierno en 1833 una división en 44 provincias y estas en 439 partidos judiciales, solo faltaban las provincias vascas, Navarra y Santander.

7.- LA DIVISIÓN PROVINCIAL DE 1833

7.1-El Ministerio de Fomento

Javier de Burgos, durante el reinado de José I, había desempeñado los cargos de subprefecto de Almería, presidente de la Junta General de Subsistencias de la junta de Granada, y corregidor interino de Granada, por todo ello, cuando se retiraron de España las tropas napoleónicas tuvo que emigrar a Francia y regresó a España en 1817. A su vuelta publicó varios escritos defendiendo la necesidad de llevar a cabo una nueva división, y en esas propuestas se observaba una influencia de la división de José I en prefecturas y subprefecturas.

Javier de Burgos, fue adaptando sus planteamientos iniciales sobre la división territorial tras la iniciación de la tramitación parlamentaria del proyecto de Bauzá y Larramendi en 1821. Criticó por ejemplo el aumento de provincias considerándolo desproporcionado y con respecto a las denominaciones de las provincias, sugirió la conveniencia de utilizar la correspondiente a las respectivas capitales, eliminando la dificultad del uso de nombres geográficos e históricos. Este criterio, como vimos, fue utilizado por Amorós, y es el que prevalecerá finalmente.

Para De Burgos, la división provincial era un instrumento para lograr la implantación de un nuevo sistema administrativo. Para conseguir este objetivo propuso la *Exposición* que dirigió Javier de Burgos a Fernando VII el 24 de enero de 1826 mencionada anteriormente, en la que proponía la creación del Ministerio del Interior. Finalmente en noviembre de 1830 el Rey acordaba crear un Ministerio del Interior con las atribuciones que les son propias.

El 1 de octubre de 1832 comienza un nuevo gobierno, y el nuevo equipo ministerial del nuevo gobierno estaba constituido por personas de carácter opuesto, que apenas se conocían y con principios diferentes.

El nuevo gobierno introdujo un Real Decreto en 4 de noviembre que ordenó establecer el Ministerio del Interior decretado el 30 de noviembre de 1830 y que tuviese el título de Secretaría de Estado y el Despacho de Fomento general del Reino. Esta creación del nuevo ministerio suponía un destacado triunfo de las ideas de Javier de Burgos. Es entonces cuando la denominación de este Ministerio del Interior, se decidió sustituirla por la de Fomento. En otro Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, se fijaron las competencias del nuevo

³⁷ BURGUEÑO, J. *Geografía...* ob.cit., p.170

Ministerio, eran todas relativas al gobierno interior del país y se incluían la fijación de límites de las provincias, las obras públicas, el fomento de la agricultura, industria, comercio, la instrucción pública, etc.

7.2-Decreto de división territorial de 30 de Noviembre de 1833

El 29 de septiembre muere Fernando VII y comenzaba la regencia de María Cristina. El gobierno decidió impulsar la aprobación de medidas administrativas de carácter reformista estudiadas con anterioridad y que se encontraban pendientes, una de estas era la división provincial.

El 21 de Octubre siguiente se nombra ministro de fomento al granadino Javier de Burgos, él sería el encargado máximo de llevar a cabo la división provincial que como hemos visto, era una de las competencias que se le atribuía al Ministerio de Fomento. Para realizar esa tarea, Javier de Burgos disponía del proyecto coordinado por Lamas Pardo y Larramendi, que había sido transferido a su Ministerio.

*El expediente de división territorial de Larramendi y Lamas pasa en enero de 1833 al ministerio de Fomento, de reciente creación, donde sigue abordándose el arreglo de los ayuntamientos*³⁸.

Se encargaba de esta manera a De burgos a plantear y proponer, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio como base de la administración interior.

Una primera propuesta importante de Javier de Burgos fue la aprobación del Real Decreto de 23 de Octubre de 1833, por el cual se mandaba establecer Subdelegados de Fomento en cada provincia. Esa disposición indica en su artículo 1 que “En cada una de las capitales de las provincias que hoy existen, y de las que se formen en la nueva división territorial, se establecerá una autoridad superior administrativa con el título de Subdelegado principal de Fomento”³⁹. En los demás artículos de esta disposición se decretó la necesidad de subdelegados subalternos que serán escogidos entre las personas dotadas de conocimientos especiales en la administración.

Con este decreto se inicia la reforma administrativa que venía propugnando el ministro desde 1826. Y con esta nueva figura se pretendía constituir una administración civil independiente de la judicial y militar. Se atribuían al subdelegado amplísimas competencias en materia de fomento para favorecer la prosperidad de los individuos y de los pueblos. Con esta nueva figura se implantaba un modelo de Administración original, pero no llegó a consolidarse por el escaso tiempo que estuvo Burgos al frente del ministerio de Fomento⁴⁰.

De Burgos se encontró con un plan de división territorial que estimaba muy correcto, y cuya elaboración había conocido de primera mano, pues conocía a Larramendi. De Burgos entendía que la división provincial era una medida previa e imprescindible para instaurar los subdelegados de Fomento, llevando la prosperidad a todo el país, mediante una acción rápida y eficaz de la administración.

³⁸ BURGUEÑO, J. *Geografía*.... ob.cit.

³⁹ FERNANDEZ, T. R. y SANTAMARIA, J. A. *Legislación Administrativa*... ob.cit.,p.535

⁴⁰ NIETO, A. *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Barcelona. 1996, pp. 247-257.

El 29 de octubre de 1833 en el acta de sesión del consejo de Ministros se presentó a propuesta del Javier de Burgos el proyecto remitido a las Audiencias y Chancillerías por Larramendi y Navarrete en marzo de 1829, completado con los trabajos realizados desde 1830 por Lamas y Pardo. No respondía plenamente a las ideas que el mismo Javier de Burgos quería, sin embargo tenía la ventaja de haberse creado después de un largo proceso y había tenido en cuenta las observaciones formuladas por las audiencias, chancillerías y ayuntamientos. La novedad residía en haber introducido ligeras modificaciones, mandando establecer los subdelegados de Fomento, esa modificación no afectaba a los límites de las provincias.

Ese texto del proyecto de ley para la división de provincias coincide sustancialmente con el Decreto de 30 de noviembre de 1833 definitivo. Las únicas diferencias entre ambos son, la modificación del rango de norma (el texto se comenzó tramitando como un proyecto de ley, pero posteriormente se optó por aprobarlo como Decreto), y un cambio de capital (Huesca sustituye a Barbastro).

Para poder emitir su dictamen, el Consejo de Gobierno quiso recabar información sobre las atribuciones de los subdelegados de Fomento, el aumento de gastos que podrían suponer las subdelegaciones. Por ello, Javier de Burgos presentó el 11 de noviembre un proyecto de Decreto donde se regulaban las competencias y retribuciones de los subdelegados de gobierno, los presupuestos de gastos de las subdelegaciones, y un proyecto de Instrucción en el que se fijaban los criterios a tener en cuenta por los subdelegados en el ejercicio de sus atribuciones. Estos tres documentos fueron aprobados en su integridad. Con fecha 20 de noviembre, el Consejo de Gobierno da su conformidad sobre el proyecto remitido, con la única modificación que se introdujo a la división provincial del proyecto elaborado en 1829, consistente en cambiar la capitalidad de Huesca, debido a que el ayuntamiento tenía preferencia por esa ciudad como capital de provincia en lugar de Barbastro.

En relación con la regulación relativa a los subdelegados de Fomento, el Consejo de Gobierno emitió un informe negativo. Pero para De Burgos, la nueva división territorial y la creación de subdelegados de Fomento eran dos medidas complementarias necesarias; por lo que, los ministros lo respaldaron y finalmente el 30 de noviembre de 1833 se aprobó el Real Decreto relativo a la división territorial en 49 provincias, con sus demarcaciones y límites, pero sin limitarla al ámbito administrativo, afectaría también al militar y a Justicia y Hacienda;

Llama la atención que en el breve espacio de 39 días adquirieron estado legal los trabajos de la división provincial, realizados entre 1825 y 1832, por tanto es indudable que Javier de Burgos había estudiado y conocido minuciosamente con anterioridad todo el proceso de organización territorial del Estado y había estudiado previamente las deficiencias de la Administración española, así como los medios necesarios para corregirlas⁴¹.

⁴¹ ORDUÑA, *Municipios y provincias...* ob.cit., p.403.



42

La Andalucía: comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias siguientes: Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva.

El Aragón: se divide en tres provincias: Zaragoza, Huesca y Teruel.

EL Principado de Asturias. Forma la provincia de Oviedo.

Castilla la Nueva: continúa dividida en las cinco provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara.

Castilla la Vieja: se divide en ocho provincias: Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander.

Cataluña: se divide en cuatro provincias: Tarragona, Barcelona, Lérida y Gerona.

Extremadura: se divide en las de: Cáceres y Badajoz.

Galicia: en las de la Coruña, Lugo, Orense, y Pontevedra.

El Reino de León: en las de: León, Zamora y Salamanca.

El de Murcia: en las de Murcia y Albacete.

El de Valencia: en las de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana.

Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián, son las capitales de las provincias de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipuzcoa.

Palma, la de las islas Baleares.

Santa cruz de Tenerife, la de las islas Canarias.

El Real Decreto consta de un preámbulo y siete artículos. El preámbulo alude al encargo de la división civil del territorio, como base de la administración interior hecho a Javier de Burgos, y menciona también la documentación que sirvió de base a la propuesta de división, se trata de una alusión a los trabajos realizados por la Comisión de 1825 y el proyecto de 1829.

El artículo 1 del Decreto determina que el territorio español quedará ahora dividido en cuarenta y nueve provincias, que tomarán el nombre de sus respectivas capitales. En el artículo 2 se nombran cuales son las nuevas provincias en cada uno de los territorios. El artículo 3 determina la extensión y límites de las provincias. El cuarto artículo por su parte dice que la división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo sino que se

⁴² Fuente: BURGUEÑO.J. *Geografía...* ob.cit.

arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda. Por último los artículos quinto y sexto establecieron las competencias de los Subdelegados de Fomento⁴³.

En definitiva la parte Dispositiva del decreto es muy breve, como hemos mencionado se componía de siete artículos redactados de forma escueta, en los que se adopta la relevante decisión de implantar la división provincial que iba a llegar hasta el siglo XXI.

La división de 1833 tiene carácter general, pues no se limitó al orden administrativo, el artículo 4 del Decreto precisa que no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se adaptaran a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda. Por tanto, en la nueva división de 1833 aparecen 49 provincias, cuyo número no se modificó hasta la época de primo de Rivera, al desdoblarse en dos las Canarias.

Respecto a la división anterior, desaparecieron las de menor extensión: Játiva, Calatayud y Villa Franca del Bierzo, que se incorporaron a Valencia y Alicante. También experimentaron variación las capitalidades en los casos de Chinchilla, sustituida por Albacete y Vigo por Pontevedra.

-Subdelegaciones de Fomento.

El 23 de octubre de 1833, se había aprobado el decreto mediante el cual se establecieron los subdelegados de Fomento en las provincias. Después de la aprobación en noviembre de la división provincial resultaba oportuno completar esa regulación.

Por medio de otro Real Decreto, adaptó la nueva figura de subdelegados de gobierno a la nueva distribución territorial, precisando sus competencias y la estructura: Clasifica las provincias en tres clases: Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia, en la segunda las provincias de Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza y a la tercera las restantes. Una vez clasificadas las provincias se fijan las dotaciones y retribuciones de los subdelegados, que serían diferentes en cada categoría.

En cuanto a las competencias de estas nuevas autoridades provinciales, el artículo 5 de este Real Decreto estableció que únicamente deben conocer en sus Provincias respectivas en todas las materias que sean de incumbencia del Ministerio de Fomento. El 20 de diciembre de 1833 se acordó atribuirles la categoría de intendentes de provincia. En abril de 1834, Javier de Burgos dimitió como ministro de fomento tras pretender acceder a la presidencia del Gobierno.

A pesar de la existencia de numerosas críticas a esta división de 1833, los años y la experiencia han demostrado la poca solidez de aquellas y la pervivencia de las provincias pese a todas las adversidades habidas.

En el actual Estado de las autonomías, después del reconocimiento constitucional de la Provincia (artículo 141 de la Constitución), se han respetado su número y límites, variando su forma de gobierno acorde con el nuevo sistema descentralizado, que comprende Comunidades Autónomas pluriprovinciales y uniprovinciales.

⁴³ FERNANDEZ, T. R. y SANTAMARIA, J. A. *Legislación Administrativa...* ob.cit., p.536

8.-POSTERIORES PROYECTOS DE MODIFICACIÓN:

8.1-Revisiones iniciales

La nueva división provincial se entendió como la actualización de la división del trienio y fue aceptada sin mayores resistencias. Incluso las primeras elecciones realizadas en mayo de 1834 se hicieron tomando como base la nueva circunscripción provincial.

Las posibilidades de revisión de la obra de Javier de Burgos se iniciaron de inmediato, para ello se formó la Comisión mixta de división territorial, presidida por Larramendi, y estas revisiones se basaron principalmente en la rectificación de límites provinciales de Alicante y Valencia y una revisión de los límites de Logroño, ambas suponían una vuelta a la división de 1822.

8.2-El proyecto de Fermín Caballero de 1842

Importante mencionar este proyecto de 1842. En 1840 sería nombrado Baldomero Espartero presidente del Gobierno. Durante este gobierno, la primera medida adoptaba fue la reorganización de la Comisión mixta, cambiando la denominación a comisión facultativa⁴⁴. A esta comisión se le encomendaba la rectificación de los mapas de las provincias para disponer de una buena carta geográfica de España. Sustituiría por tanto a la Comisión Mixta de División territorial. Esta comisión facultativa quedó integrada por cuatro expertos, Fermín Caballero, José García Otero, Antonio Montenegro y Juan Sobercase. El proyecto realizado por Fermín Caballero en 1842 es el que reviste mayor interés.



FIGURA 23

⁴⁴ ORDUÑA REBOLLO. E. *Municipios y Provincias...*ob.cit., p. 407.

Las características más significativas del proyecto de Caballero son:

- Aumenta en cinco el número de provincias, pasan de ser 49 a 54, “como consecuencia del progreso y acrecentamiento de las funciones de gestión pública”⁴⁵. Las nuevas provincias eran Játiva, Calatayud, una nueva provincia pirenaica con capital en Seo de Urgel, Santiago de Compostela y El Bierzo, con capital en Ponferrada y que respondían a la división de 1822.
- Cambia la denominación de las provincias (por nombres de los ríos, montañas), respetando algunos.
- Modifica los límites históricos de los antiguos reinos y los tradicionales de otras provincias del Norte que se habían respetado en la división de 1833.

Caballero justifica el aumento del número de provincias, indicando que es necesario para que circunscrita la atención de las autoridades, de las empresas y de los particulares a menores espacios, sea más eficaz el fomento, mejor el gobierno provincial y más precisos los medios de formar censos exactos y estadísticas arregladas. La sustitución de la denominación provincial de 1833 por otra basada fundamentalmente en accidentes geográficos de cada circunscripción no parece muy correcta debido a que suele inducir a confusión y recuerda a la nomenclatura utilizada para designar las prefecturas de José I. Por último, algunas modificaciones que introduce Caballero en los límites históricos de los antiguos reinos están justificadas, pero otras resultan muy discutibles, casi todas pretenden atender a antiguas reivindicaciones de los habitantes de esos territorios.

El proyecto de Caballero nunca se presentó a las Cortes, porque el Gobierno que se había comprometido cayó en junio de 1842⁴⁶.

8.3-Modificaciones del Decreto de 1833

En el propio Decreto de 1833, en su artículo 6 se ordenaba a los subdelegados de Fomento, que en el plazo de un año remitiesen las observaciones sobre los límites provinciales al Ministerio para adoptar una decisión sobre ellas. Surge entonces el Decreto de 21 de abril de 1834 mediante el que se dividían las provincias en partidos judiciales con indicación de los municipios que formaban parte de cada uno de ellos. Artículo 1º Real Decreto de 21 de Abril de 1834: “Las provincias en que se halla dividido el territorio de la Península e Islas Adyacentes por el Decreto de 30 de Noviembre, quedan subdivididas en partidos judiciales del modo y forma que se expresa en este Decreto”⁴⁷. De esta manera se completó el Decreto de división provincial.

Además de las rectificaciones de límites provinciales, la modificación más importante del Decreto de 30 de noviembre de 1833 fue llevada a cabo en 1927, mediante un Decreto-Ley. Presidía entonces el general Primo de Rivera. En ese Decreto se dispuso que “el territorio nacional que constituye el Archipiélago canario se dividirá en dos provincias, con la denominación de sus respectivas capitales, que serán Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas”. De esta forma se añadió una provincia más a las 49 del Decreto de 1833. Desde ese momento, no se ha modificado el número de provincias en España.

⁴⁵ BURGUEÑO. J, *Geografía política...* ob.cit., p.182

⁴⁶ CEBREIRO NUÑEZ. J.I. *Los orígenes...* ob.cit.

⁴⁷ FERNANDEZ. T. R. y SANTAMARIA. J. A. *Legislación Administrativa...* ob.cit., p.573.

También se han producido cambios en la denominación de las provincias:

La Disposición final de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, mediante la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cantabria, determinó el cambio de denominación de la provincia de Santander por provincia de Cantabria.

Por otro lado la Provincia de Logroño pasó a denominarse provincia de La Rioja conforme lo dispuesto en la Ley 57/1980 de 15 de noviembre. La Ley 1/1983 de 5 de abril, establecería que la provincia de Oviedo se denominaría provincia de Asturias.

Llama la atención que haya habido que esperar ciento cincuenta años para que los nombres tradicionales de esas provincias tuvieran constancia oficial

9-CONCLUSIONES

Como hemos podido comprobar, la provincia tiene una dilatada historia. La división de 1833 procuró en gran medida conservar la división provincial del Antiguo Régimen. No obstante, con objeto de reducir las grandes diferencias de extensión que existían en las provincias de la época anterior, se crearon otras nuevas, aplicando los criterios de superficie, población y riqueza, ya utilizados en la división de 1822, procurando respetar los límites históricos de los antiguos reinos.

Las críticas a esta división han sido constantes desde que fue aprobada. Administrativistas, constitucionalistas, historiadores, geógrafos, economistas y políticos de diferentes ideologías han venido poniendo de relieve las insuficiencias de la misma. Ha sido calificada de artificial, arbitraria, geométrica, centralista, desigual, e incluso anticuada.

Como hemos visto, se elaboraron proyectos que pretendían corregir los defectos de la misma, pero el relevo de los gobiernos que habían encargado esos proyectos impidió su tramitación y la única modificación importante aprobada afectó únicamente a las Islas Canarias, en su división en dos provincias en 1927.

La división provincial de 1833 ha permanecido por tanto, prácticamente inalterada hasta nuestro días, logrando mantenerse bajo sistemas políticos distintos como repúblicas, dictaduras, y Gobiernos constitucionales.

Para Javier de Burgos, la provincia era el instrumento que permitía implantar una nueva organización territorial de Estado, garantizan la eficacia del Poder Central, y son circunscripciones electorales que sirven para seleccionar a los representantes en las Cámaras Legislativas. Esta concepción de provincia ha llegado hasta nuestros días.

10.-BIBLIOGRAFÍA

- BADORREY MARTÍN, Beatriz. *Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores (1714-1808)*, Ministerio de asuntos exteriores, Madrid, 1999.
- BURGUEÑO RIVERO, Jesús. *Geografía política de la España Constitucional. La división Provincial*. Editorial: Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio, *Los orígenes de la división provincial en España*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012.
- Constitución de Cádiz de 1812.
- Diccionario de la Real Academia Española.
- ESCUDERO LÓPEZ, J. A. *Génesis territorial de España, Los Decretos de Nueva Planta en Aragón*, Zaragoza, 2007.
- FERNANDEZ SIRVENT, Rafael, *Biografía de Francisco Amorós y Ondeano (1770-1848)*, Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2017, Tesis-Universidad de Alicante. Director: Emilio La Parra López.
- FERNANDEZ, Tomás Ramón. SANTAMARIA, Juan Alfonso. *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- GARCÍA FERNANDEZ, Javier, *El municipio y la provincia en la Constitución de 1812*, UNED, Revista de derecho político, N° 83, enero-abril 2012.
- GARCÍA MARÍN, José Manuel, *La reconstrucción de la Administración territorial y local*, Alcalá de Henares, Madrid, 1987, INAP.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio, *Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la Provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978*. Editorial: Madrid Civitas, 1991.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, 1996.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid, 2003, Instituto Nacional de la Administración públicas.
- ORTEGA CHINCHILLA, María José, *Almería 1829, El nacimiento de una Provincia*, Revista de humanidades y ciencias sociales, N°19, 2003.
- PERAZA DE AYALA, José, *La Intendencia de Canarias*, Anuario de Historia del Derecho Español, N°40, 1970.
- PRADOS GARCÍA, Celia, *La implantación del modelo bonapartista*, Revista jurídica de Universidad de Santiago de Compostela, Vol. 25, N°2, 2016.

